

**MODELING KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN
DALAM PENINGKATAN EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS
OTONOMI DAERAH
(KASUS KABUPATEN/KOTA
DI SULAWESI SELATAN)**

***MODELING OF CONSISTENCY OF PLANNING AND BUDGETING IN
IMPROVING EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF
REGIONAL AUTONOMY
(THE CASE OF DISTRICT/CITY
IN SOUTH SULAWESI PROVINCE)
BY
NURSINI***

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan model konsistensi antara perencanaan dan penganggaran dalam rangka memperbaiki penyelenggaraan otonomi daerah secara lebih efisien dan efektif melalui identifikasi tingkat konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran, ketepatan perumusan indikator kinerja output dan outcome, identifikasi bentuk-bentuk kreativitas pemerintah daerah sebagai upaya menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran.

Hasil penelitian adalah: (i) Tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran yang tercermin pada dokumen Renja dan DPA cukup bervariasi diantara SKPD. Secara umum ditemukan bahwa tidak seluruh kegiatan dalam renja konsisten memperoleh alokasi anggaran yang tertuang dalam DPA. (ii) Penetapan indikator kinerja output dan outcome belum sepenuhnya terkategori tepat. (iii) Bentuk-bentuk kreativitas pemerintah daerah dalam upaya menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran antara lain membentuk tim revisi, melakukan pelatihan kepada penyusun rencana program, melakukan rapat koordinasi untuk menentukan skala prioritas dan membuat kontrak kinerja dalam lingkup SKPD. (iv) Pengembangan model konsistensi perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja dengan penekanan pada konsistensi substansi dokumen perencanaan dan penganggaran.

Kata kunci: konsistensi, perencanaan, penganggaran, desentralisasi, otonomi daerah

Abstract

This research aims to develop a model of consistency between planning and budgeting to improve the implementation of regional autonomy in a more efficient and effective through the identification of consistency between planning and budgeting, the appropriated of formulation of output and outcome performance, and the forms of creativity of local government as the effort to maintain the consistency between planning and budgeting.

The results are (i) the consistency of planning and budgeting as reflected in the document Renja and DPA quite varied among SKPD. In general it was found that not all activities in a Renja obtain consistently budgetary allocation as stipulated in the DPA. (ii) Determination of output and outcome performance indicators has not been fully categorized appropriately. (iii) The forms of creativity of local government in an effort to maintain the consistency of planning and budgeting, among others, form a team of revision, conduct training to planner to formulate programs, conduct coordination meetings to determine priorities and make performance contracts within the scope SKPD. (iv) Model of the consistency of planning and budgeting based on performance indicators with an emphasis on the substance of planning and budgeting documents.

Key Word: consistency, planning, budgeting, decentralization, autonomy

1.1. Pendahuluan

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah memasuki tahun ke-10 sejak 2001 – 2010. Selama periode tersebut, pemerintah telah melakukan berbagai upaya yang cukup signifikan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Beberapa upaya yang dimaksud seperti; penguatan kelembagaan melalui berbagai bentuk dan jenis pelatihan dan berbagai regulasi yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran yang disertai dengan petunjuk teknis. Berdasarkan berbagai kajian yang ada, pengimplementasian upaya tersebut di atas sampai saat ini dikatakan belum efisien dan efektif.

Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kapabilitas aparat pemerintah daerah. Aparat pemerintah daerah merupakan pelayan masyarakat yang harus mampu menerjemahkan dan mengimplementasikan berbagai aturan-aturan yang berlaku secara komprehensif dan konsisten serta mampu memfasilitasi masyarakat atas segala kebutuhan riilnya. Aparat pemerintah daerah harus mampu bersinergi dengan komponen stakeholder lainnya seperti masyarakat dan pelaku bisnis dan menjaga konsistensi dan disiplin perencanaan dan penganggaran. Salah satu wujud respon pemerintah daerah terkait dengan ini adalah lahirnya produk dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran seperti RPJMD, RKPD, RENSTRA SKPD, RENJA-SKPD, RKA, KUA/PPAS, dan RAPBD/APBD.

Ketersediaan dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah patut diapresiasi, namun belum cukup untuk menjamin tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah. Ada tiga hal pokok yang harus tetap dijaga didalam dokumen perencanaan dan penganggaran daerah: (i) konsistensi isi/muatan dalam satu dokumen dan konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran; (ii) penetapan indikator kinerja output dan outcome secara tepat dan

konsisten; (iii) bentuk kreasi (kreativitas) pemerintah daerah dalam menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran. Ketiga hal pokok tersebut masih merupakan permasalahan utama bagi pemerintah daerah sehingga dibutuhkan pengembangan model konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah melalui kegiatan penelitian studi kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

1.2. Tujuan Khusus Penelitian

- 1.2.1. Menganalisis tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah pada kabupaten/kota Sulawesi Selatan.
- 1.2.2. Menganalisis ketepatan penetapan indikator kinerja output dan outcome pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota Sulawesi Selatan.
- 1.2.3. Mengidentifikasi dan menganalisis bentuk-bentuk kreativitas pemerintah daerah dalam menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Kabupaten/Kota Sulawesi Selatan.
- 1.2.4. Membangun/mengembangkan model konsistensi perencanaan dan penganggaran dalam mendukung efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah.

1.3. Desain Penelitian, data dan metode analisis

Penelitian ini dirancang dengan menggunakan kombinasi data sekunder dan data primer. Objek yang diteliti adalah dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah meliputi RPJMD, RKPD, RENSTRA-SKPD, RENJA, RKA/DPA. Pendekatan analisisnya adalah analisis konten terhadap muatan dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab tingkat capaian dan bentuk-bentuk kreativitas pemerintah daerah yang dilakukan terkait dengan upaya menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah penyebaran kuisioner kepada SKPD dan wawancara kepada beberapa informan. Lokasi penelitian adalah Kabupaten Sinjai, Kabupaten Bantaeng dan Kota Makassar.

1.4. Hasil dan Pembahasan

1.4.1. Konsistensi Dokumen Perencanaan dan Penganggaran Kabupaten Bantaeng, Sinjai dan Kota Makassar

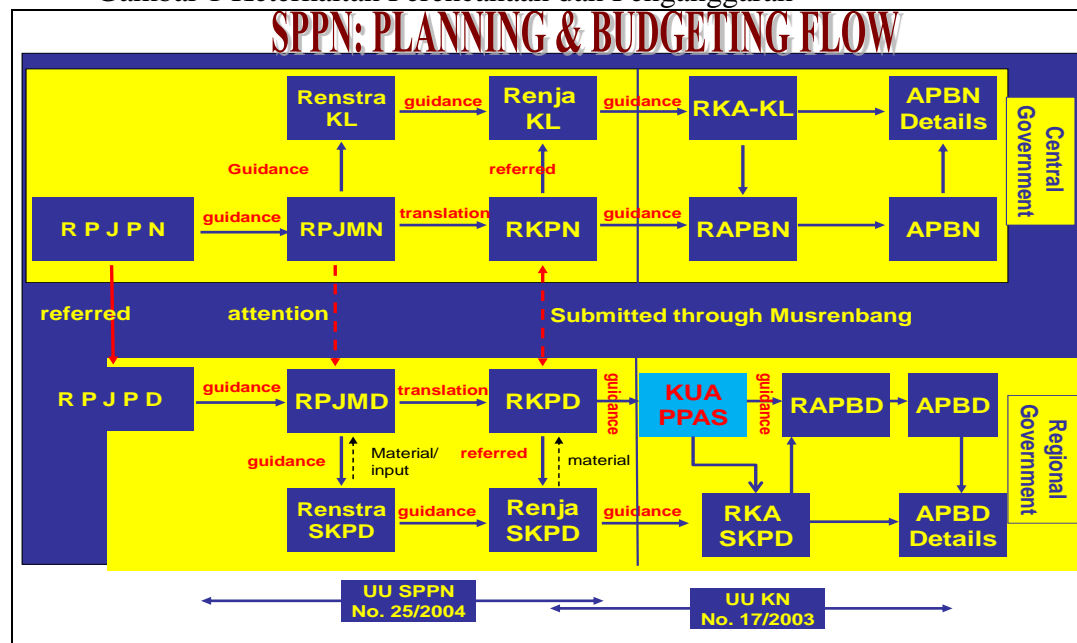
Konsistensi perencanaan dan penganggaran dapat dianalisis melalui isi pokok dari setiap dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran seperti RPJMD, RKPD, Renstra SKPD, Renja-SKPD, RKA/DPA SKPD dan APBD. Kebijakan pemerintah daerah sebagaimana tertuang ke dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD) merupakan kebijakan yang menjadi pedoman bagi satuan aparat perangkat daerah (SKPD) dalam menyusun rencana strategis sesuai dengan tugas dan fungsi pokoknya. Oleh karena itu, penjabaran kebijakan menjadi program-program pemerintah daerah harus dirumuskan dengan memperhatikan tingkat konsistensi penjabarannya jika perlu sampai pada rumusan kegiatan-kegiatan indikatif. Pentingnya konsistensi penjabaran mulai dari rumusan kebijakan hingga pada rumusan kegiatan indikatif akan memberi kemudahan dan kejelasan kepada setiap SKPD sebagai pelaksana teknis dari kebijakan tersebut. Setiap SKPD harus mampu menarik benang merah dari setiap kebijakan yang tertuang ke dalam RPJMD.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah secara efektif dan efisien harus ditunjang oleh sejauhmana daerah menjaga konsistensi dengan baik setiap penjabaran kebijakan ke dalam berbagai program yang relevan. Selama pelaksanaan

otonomi daerah dan desentralisasi fiskal terutama setelah keluarnya UU.No 25 Tahun 2004 tentang SPPN yang diikuti dengan peraturan pemerintah seperti PP 08 tahun 2008 tentang tahapan penyusunan dan evaluasi perencanaan pembangunan daerah, setiap daerah diwajibkan menyusun dokumen-dokumen perencanaan secara konsisten baik dari sisi struktur sebagaimana yang diatur dalam UU tersebut maupun substansi penjabarannya. Implikasi dari UU dan peraturan pemerintah dari pemerintah pusat, dalam aplikasinya semua daerah telah memiliki dokumen perencanaan RPJMD. Hanya saja perlu dikaji lebih jauh apakah setiap penjabaran kebijakannya memperhatikan konsistensi yang cukup memadai. Dengan kata lain, apakah makna atau isi pesan yang disampaikan oleh setiap rumusan kebijakan mempunyai unsur kesamaan dengan makna/isi pesan dari rumusan program.

Untuk menjaga tingkat konsistensi yang tinggi antara perencanaan dan penganggaran, maka yang pertama harus diperhatikan oleh pemerintah daerah adalah menjaga dan mempertahankan konsistensi penjabaran substansi setiap dokumen perencanaan dan kemudian antar dokumen perencanaan. Dengan demikian, jika dalam dokumen RPJMD, penjabaran substansi mulai dari rumusan visi, misi, kebijakan hingga pada program-program pembangunan terjaga secara konsisten, maka memudahkan pada penjabarannya ke dokumen lainnya termasuk kepada dokumen penganggarannya. Keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran berdasarkan UU SPPN dapat dilihat dalam Gambar 1.

Gambar 1 Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran



Konsistensi isi dokumen RPJMD untuk Kabupaten Bantaeng tergolong cukup tinggi. Hal ini berarti bahwa penjabaran kebijakan ke dalam berbagai program yang mengikutinya mempunyai makna yang sesuai atau tidak bertentangan. Demikian halnya untuk Kabupaten Sinjai dan Kota Makassar.

Konsistensi perencanaan dan penganggaran dapat dicermati pada dua hal: (i) pengkajian substansi dokumen RKPD dengan APBD dan (ii) pengkajian substansi dokumen rencana kerja SKPD dengan RKA/DPA. Penelitian ini lebih dikokuskan pada point kedua dengan pertimbangan bahwa selain dianalisis renja SKPD juga penting untuk dianalisis sejauhmana kegiatan dalam renja konsisten dengan Renstra SKPD. Dengan mengambil beberapa SKPD sebagai sampel untuk tiga

kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan, nampaknya memperlihatkan tingkat konsistensi yang cukup beragam.

Tabel 1 memperlihatkan tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran yang tercermin pada dokumen Renja dan DPA SKPD terpilih di Kabupaten Bantaeng.

Tabel 1
Konsistensi Rencana Kerja dan Rencana Anggaran/DPA Dinas Pendidikan
Kabupaten Bantaeng

Program dan Kegiatan dalam dokumen Rencana Kerja (RENJA) Tahun 2010		RKA/DPA		Jumlah Anggaran (000)	Keterangan
Program	Jumlah Kegiatan	Program	Jumlah kegiatan		
Pendidikan anak usia dini	13	Pendidikan anak usia dini	3	Rp 614.573,5	Kegiatan tidak konsisten
Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun	36	Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun	7	Rp 16.659.440,7	6 dari 7 kegiatan yang konsisten dengan renja (6/36)
Pendidikan Menengah	30	Pendidikan Menengah	10	Rp 6.365.850,9	3 dari 10 kegiatan tidak konsisten dengan kegiatan yang ada di renja (3/10*100)
Pendidikan non formal	13	Program pendidikan non formal	4	Rp 515.235,0	Semua kegiatan di DPA konsisten dengan kegiatan yang di Renja 100persen konsisten
Peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan	12	Peningkatan mutu pendidik dan tenaga kependidikan	3	Rp 330.263,7	Tiga kegiatan di DPA konsisten dengan Renja.
Pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan		Pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan			Tidak terjabarkan ke dalam DPA
Manajemen Pelayanan Pendidikan	9	Manajemen Pelayanan Pendidikan	2	593.762,1	Semua konsisten

Sumber: Renja dan DPA Dinas Pendidikan Kabupaten Bantaeng, 2010

Berdasarkan Tabel 1 nampaknya tidak semua kegiatan yang terdapat dalam rencana kerja Dinas Pendidikan memperoleh alokasi anggaran dalam dokumen DPA. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Misalnya Program 1----- Terdapat 13 kegiatan yang ditetapkan untuk menjalankan program usia dini. Sementara kegiatan yang memperoleh alokasi anggaran berjumlah 3 kegiatan. Dari tiga kegiatan tersebut tidak satupun mempunyai makna/pesan yang sama dengan kegiatan yang terdapat dalam dokumen renja. Kejadian yang sama pada dua SKPD lainnya (Kesehatan dan Bappeda) di Kabupaten Bantaeng bahwa tidak semua kegiatan dalam dokumen renja sesuai dengan kegiatan dalam DPA baik dari sisi jumlah kegiatan maupun dari sisi nomenklatur kegiatan. Ditemukan bahwa ada beberapa kegiatan dalam renja tetapi

tidak memperoleh alokasi anggaran dalam DPA. Sebaliknya ada kegiatan dalam DPA tetapi tidak pernah direncanakan sebelumnya.

Bagaimana dengan Kabupaten Sinjai dan Kota Makassar? Untuk kasus Kabupaten Sinjai karena SKPD yang dijadikan sampel tidak memiliki dokumen renja maka digunakan dokumen renstra dengan pertimbangan bahwa renstra untuk lima tahun dapat dijabarkan per tahun. Dengan mencermati isi dokumen Renstra salah satu SKPD yakni Dispenda dan DPA Dispenda pada tahun 2008 nampaknya bahwa banyak kegiatan dalam DPA Dispenda tidak konsisten dengan penjabaran tahun 2008 dalam dokumen Renstra Dispenda.

Dengan mencocokkan makna dari masing-masing kegiatan, ditemukan hanya lima kegiatan yang mempunyai makna yang sesuai/sama. Daftar kegiatan yang terdapat DPA 2008 seluruhnya mengacu pada Permendagri 13 tahun 2006 sehingga nama-nama kegiatan yang direncanakan pada saat menyusun renstra tidak sesuai dengan kegiatan dalam DPA.

Konsistensi kegiatan dalam DPA dan Renja untuk Kota Makassar dapat dicermati pada SKPD Bappeda seperti terlihat dalam Tabel 2. Jumlah kegiatan dalam rencana kerja tahun 2010 sebanyak 86 kegiatan yang tersebar pada 9 program utama dan 29 kegiatan yang terdistribusi pada 5 program pendukung. Jumlah kegiatan seluruhnya dalam renja 2010 sebanyak 115 kegiatan. Setelah menyimak kegiatan-kegiatan yang dibelanjai dalam DPA, ditemukan sebanyak 89 kegiatan. Kesulitan yang ditemukan dalam menganalisis keterkaitan renja dan DPA Bappeda Kota Makassar adalah ketidaksesuaian program beserta rincian kegiatan yang terdapat dalam renja dan DPA. Kemudian dalam renja terdapat rumusan kegiatan yang berskala besar dan setiap rumusan kegiatan tersebut dirinci lebih detail menjadi sub-sub kegiatan. Kesulitan lainnya adalah ketidaksesuaian antara program dan kegiatan dalam renja dan program dan kegiatan dalam DPA. Misalnya, dalam Renja terdapat program kerjasama pembangunan dengan rincian kegiatan adalah koordinasi kerjasama pembangunan antar daerah Gowa dan Maros. Namun dalam dokumen DPA nomenklatur kegiatan tersebut mencantol pada program pengembangan perencanaan pembangunan. Dalam dokumen DPA, program kerjasama pembangunan berisi rincian kegiatan fasilitasi pengembangan klinik bisnis, fasilitasi APEKSI dan ADEKSI, dan fasilitasi pelaksanaan KTI Expo. Dengan memperhatikan kegiatan-kegiatan yang dibelanjai untuk tahun 2010 ditemukan 13 kegiatan yang tidak konsisten dengan rencana kerja tahun 2010. Daftar kegiatan yang tidak konsisten dapat dilihat dalam Tabel 2.

Tabel 2
Daftar Kegiatan DPA yang Tidak konsisten dengan Renja 2010
Bappeda Kota Makassar

DAFTAR KEGIATAN DPA YANG TIDAK KONSISTEN DENGAN RENJA BAPPEDA 2010 KOTA MAKASSAR	
1	Sayembara Kota Makassar menuju Kota Dunia
2	Perencanaan masterplan pariwisata kota Makassar
3	updating sistem manajemen sarana dan prasarana perkotaan kota Makassar
4	penyediaan jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas/oprasional
5	pengadaan mebeuler
6	survey tingkat capaian kinerja program dan kegiatan
7	penyusunan standar tunjangan kerja lingkup pemerintah kota Makassar
8	penyusunan fakta integritas kota makassar 2010
9	pemberian stimulan perumahan swadaya bagi masyarakat berpenghasilan rendah

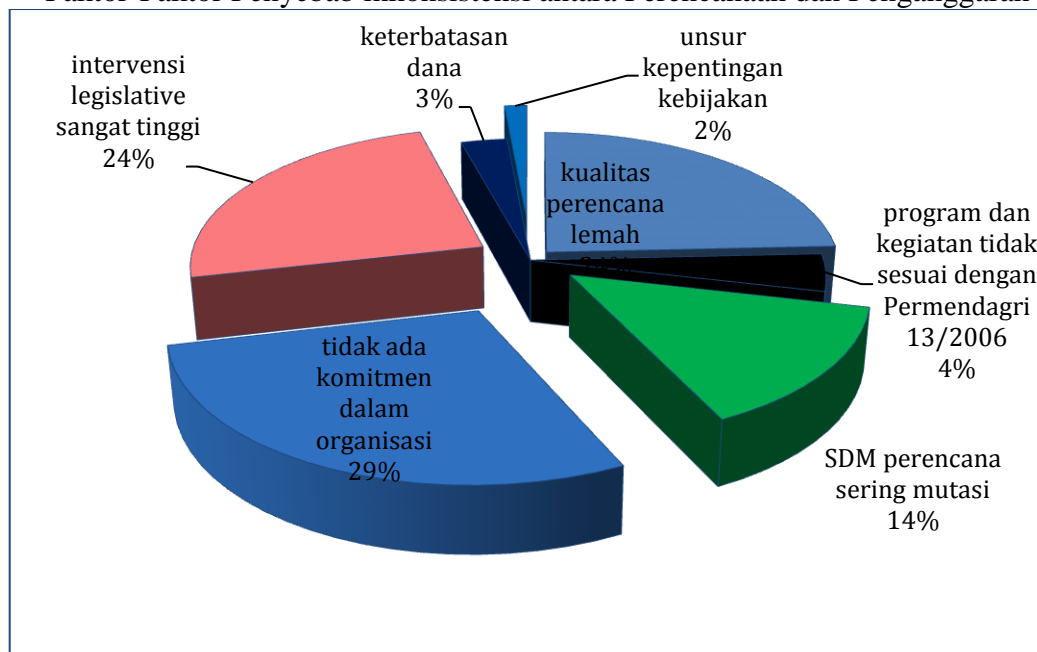
10	koordinasi perencanaan penanganan perparkiran
11	penghargaan masyarakat dalam pembangunan
12	koordinasi pasar sehat
13	koordinasi kesehatan gratis

Sumber: DPA dan Renja Bappeda, 2010 Data sekunder diolah.

Berdasarkan hasil analisis konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran pada beberapa SKPD sampel yang tersebar pada tiga kabupaten sampel (Bantaeng, Sinjai an Makassar) pada umumnya mempunyai tingkat konsistensi yang tinggi khususnya pada konsistensi penjabaran dalam substansi RPJMD dan RKPD. Konsisten penjabaran kebijakan dan program ke dalam Renstra SKPD bervariasi pada tiga kabupaten sampel. Selanjutnya konsistensi antara DPA dan Renja cukup bervariasi dalam arti tidak semua SKPD mengalokasikan anggaran sesuai dengan kegiatan yang direncanakan.

Beberapa alasan tentang seringnya terjadi inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran yang tercermin dari rencana tahunan dan rencana kerja dan anggaran atau DPA pada umumnya disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: 1) Kualitas perencana lemah; 2.) Program dan kegiatan tidak sesuai dengan Permendagri 13/2006; 3) SDM perencana sering mengalami mutasi; 4) Tidak ada komitmen dalam organisasi untuk mempertahankan konsistensi program dan kegiatan; 5) Intervensi pihak legislatif sangat tinggi; 6) Keterbatasan anggaran; 7) Unsur kepentingan kebijakan. Berdasarkan hasil tabulasi kuisioner diperoleh informasi bahwa persepsi responden sangat bervariasi (Gambar 2).

Gambar 2
Faktor-Faktor Penyebab inkonsistensi antara Perencanaan dan Penganggaran



Sumber: Data primer diolah, 2010.

1.4.2. Bentuk-bentuk Kreativitas Pemerintah Daerah untuk Mempertahankan Konsistensi antara Perencanaan dan Penganggaran

Untuk mewujudkan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan di masa yang akan datang maka perlu ada komitmen yang tegas dan jika perlu paksaan kepada pemerintah daerah terutama kepada SKPD sebagai perangkat daerah dan pelaksana teknis pemerintah daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran secara konsisten tidak hanya melalui musrenbang yang sifatnya formal dan waktu yang sangat singkat. Harus pula diakui bahwa jika peraturan pemerintah pusat yang diharapkan untuk menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran, seperti yang tidak cukup. Olehnya itu kreativitas dari pemerintah daerah harus ditingkatkan semaksimal mungkin. Bentuk-bentuk kreativitas pemerintah daerah sebagai upaya untuk tetap menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran belum banyak dilakukan oleh pemerintah daerah.

Catatan menarik bagi pemerintah Kota Makassar terkait dengan upaya menjaga konsistensi antara perencanaan dan penganggaran adalah kebijakan yang terkait dengan penyusunan Fakta Integritas oleh semua SKPD yang ada di Kota Makassar. Fakta integritas yang dimaksud adalah sebuah komitmen yang harus disepakati dalam lingkup level manajerial (Eselon II, III dan IV) dan pemerintah kota. Dalam lingkup SKPD, eselon III harus mempertanggungjawabkan program pembangunan kepada eselon II (kepala SKPD), eselon IV harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan terhadap eselon III (kepala bidang, sub dinas dan kepala bagian). Kemudian kepala SKPD (Eselon II) harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kebijakan (sasaran strategis) kepada walikota. Dampak positif yang dicapai dari fakta integritas tersebut adalah: (i) pada tingkat SKPD akan terlihat konsistensi penjabaran mulai dari kebijakan turun ke program dan dari program terinci menjadi kegiatan-kegiatan. Tidak ada program yang tidak jelas payung kebijakannya dan tidak ada kegiatan yang tidak jelas programnya. Karena yang dipertanggungjawabkan oleh program adalah *outcome* dan yang dipertanggungjawabkan kegiatan adalah keluaran; (ii) SKPD dengan jelas memperlihatkan konsistensinya dengan visi, misi, kebijakan dan program yang tertuang dalam RPJMD. Kebijakan-kebijakan SKPD terlihat secara jelas akan berkontribusi kepada kebijakan-kebijakan dalam RPJMD. Upaya yang dilakukan oleh Kota Makassar sangat mendukung implementasi UU No.06 tahun 2008 tentang evaluasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Ada beberapa upaya lainnya yang umum dilakukan oleh pemerintah daerah ketika kegiatan yang direncanakan tidak terakomodir dalam penganggaran seperti diungkapkan oleh responden antara lain: (i) memberikan argumentasi kuat kepada legislative; (ii) membentuk tim supervisi bagi penyusun perencanaan; (iii) membuat petunjuk teknis secara internal dalam instansi; (iv) pelatihan bagi tim penyusun perencanaan; (v) melakukan rapat koordinasi dalam penentuan skala prioritas.

1.4.3. Ketepatan dalam Penetapan Indikator Kinerja Output dan Outcome

Mengacu pada PP No.6 Tahun 2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa setiap daerah wajib mengevaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam mengevaluasi kinerja pemerintahannya harus menggunakan sistem pengukuran kinerja. Penetapan indikator kinerja dapat dilihat dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Akan tetapi dokumen perencanaan dan penganggaran yang paling lengkap dapat dicermati pada dokumen RKA atau DPA. Atas dasar itu, penelitian ini mengkaji ketepatan dalam pengukuran indikator kinerja *output* dan *outcome* pada dokumen DPA.

Tabel 3
Penetapan Indikator Kinerja Output dan Outcome SKPD
Kabupaten Bantaeng, Makassar dan Sinjai

Kabupaten	Nama SKPD	Jumlah Kegiatan untuk belanja langsung	Ketepatan pengukuran Indikator kinerja output (jumlah kegiatan)	Ketepatan pengukuran Indikator kinerja outcome
Bantaeng	Pendidikan dan Pemuda dan Olah Raga	57 (termasuk pemuda dan olah raga)	47	39
	Dinas Pertanian	45	29	25
	Bappeda	24	15	19
	Kesehatan	48	45	41
Sinjai	Bappeda	43	41	36
	Dispenda	30	25	27
	Pertanian	27	25	25
Makassar	Bappeda	82	72	68

Sumber: DPA SKPD terpilih pada tiga kabupaten/kota, diolah.

Berdasarkan uraian kegiatan dan penetapan indikator kinerja output dan outcome, misalnya untuk Dinas Pendidikan Kabupaten Bantaeng dapat dikatakan bahwa sebagian besar (82,45 persen) penetapan indikator kinerja *output* sudah terkategori tepat. Hal ini menunjukkan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan dinyatakan secara jelas *output* (keluaran) yang terukur. Terdapat 57 kegiatan yang direncanakan, namun hanya 47 kegiatan yang menghasilkan output yang bisa terukur dengan jelas. Meskipun beberapa keluaran yang dinyatakan dalam bentuk kuantitatif (angka persentase), namun masih menimbulkan tanda tanya dalam hal ketepatan pengukurannya. Beberapa kegiatan yang diukur dengan persentase antara lain: pembayaran jasa komunikasi, jasa listrik dan air, pembayaran jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas/operasional, pembangunan gedung kantor, penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, monitoring dan evaluasi, dsb. Kesimpulan yang dapat ditarik terkait dengan ketepatan penetapan indikator kinerja output dan outcome adalah bahwa penetapan indikator kinerja output dan outcome belum sepenuhnya dikategorikan tepat sehingga perlu ada peningkatan skill aparat perencanaan untuk mampu menetapkan hasil yang akan dicapai oleh setiap program dan keluaran dari setiap kegiatan.

1.4.4. Pengembangan Model Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran

Peraturan terkini yang mengatur tentang dokumen perencanaan adalah Permendagri 54 tahun 2010 tentang pelaksanaan PP 08 tahun 2008. Permendagri No 54 tahun 2010 telah menjabarkan lebih jauh tentang alur proses penyusunan setiap dokumen perencanaan secara lengkap dan detail, namun menurut hemat peneliti, justru semakin memberatkan aparat pemerintah daerah. Bagi pemerintah daerah yang diperlukan adalah sebuah model yang sederhana dan mudah dilaksanakan tetapi tidak menyalahi aturan dan konsistensi tetap terjaga. Penelitian ini, mengembangkan sebuah model konsistensi perencanaan dan penganggaran yang pada dasarnya tetap mengacu pada UU SPPN dan peraturan-peraturan lainnya termasuk Permendagri 54 tahun 2010 (Gambar 3). Perbedaannya adalah setiap dokumen perencanaan ditampilkan substansi/isi pokok yang harus ada dalam setiap dokumen perencanaan. Hal ini bertujuan untuk memudahkan melihat konsistensi penjabaran kedalam dokumen dan antar dokumen. Pengembangan model ini diberi nama model induk keterkaitan dan konsistensi dokumen perencanaan dan

penganggaran mulai dari RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra-SKPD, Renja-SKPD, KUA/PPAS, RKA/DPA-SKPD dan APBD. Dikatakan sebagai model induk dengan alasan: (i) setiap dokumen perencanaan terdapat model tabel dan Matriks konsistensi baik kedalam dokumen itu sendiri maupun antar dokumen, (ii) Substansi/isi pokok setiap dokumen dipilih salah satu titik keberangkatan (*point departure*) terhadap tingkat konsistensinya pada dokumen perencanaan lainnya. Perlu digarisbawahi bahwa khusus untuk dokumen RPJPD tidak banyak disentuh. Demikian halnya dengan KUA/PPAS serta APBD dengan alasan bahwa dari ketiga kabupaten sampel, dokumen KUA/PPAS tidak ditemukan, sementara APBD diganti dengan DPA alasannya karena setiap kegiatan yang memperoleh anggaran dalam DPA-SKPD sama dengan yang terdapat APBD penjabaran.

Gambar 3
Konsistensi Dokumen Perencanaan dan Penganggaran
Substansi Pokok Dokumen



Sumber: UU SPPN, PP 08/2008 dan Permendagri 54 tahun 2010, diolah

Berdasarkan pada Gambar 3 dikembangkanlah model konsistensi isi dokumen perencanaan dan penganggaran yang berbasis pada indikator kinerja seperti pada Tabel 4. Kelebihan dari model ini adalah: (i) SKPD menyusun perencanaan secara konsisten hingga sampai pada penganggaran yang disertai dengan penetapan indikator kinerja secara tepat; (ii) SKPD dapat mempertanggungjawabkan capaian kinerja per tahun dari penggunaan anggaran selama periode Renstra-SKPD; (iii) Kontribusi SKPD terhadap pencapaian Visi, misi, tujuan dan sasaran yang terdapat dalam RPJM dapat diketahui dengan jelas; dan (iv) membantu/memudahkan SKPD dan pemeriksa eksternal dalam melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan rencana dan anggaran.

Tabel 4
Model Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran berbasis
Indikator Kinerja pada SKPD

Jumlah Kebijakan	Kinerja Input Kebijakan (jumlah anggaran)	Kinerja Impak Kebijakan	Jumlah Program	Kinerja Input Program (jumlah anggaran)	Indikator Kinerja Outcome	Jumlah Kegiatan	Kinerja Input dari kegiatan (jumlah anggaran)	Indikator Kinerja Output dari Kegiatan
Kebijakan _t	Xxx		Program _t	Xxx		Kegiatan _t	Xxx	
Kebijakan _{t+1}	Xxx		Program _{t+1}	Xxx		Kegiatan _{t+1}	Xxx	
Kebijakan _{t+2}	Xxx		Program _{t+2}	Xxx		Kegiatan _{t+2}	Xxx	
Kebijakan _{t+3}	Xxx		Program _{t+3}	Xxx		Kegiatan _{t+3}	Xxx	
Kebijakan _{t+4}	Xxx		Program _{t+4}	Xxx		Kegiatan _{t+4}	Xxx	
Total	Xxx		Total	Total		Total		

1.5. Kesimpulan

- 1.5.1. Tingkat konsistensi penjabaran substansi dalam satu dokumen perencanaan jangka menengah (RPJMD dan RENSTRA-SKPD) adalah cukup tinggi, sementara tingkat konsistensi substansi antara dokumen perencanaan tahunan (renja) dan dokumen penganggaran (RKA/DPA) sangat bervariasi diantara SKPD. Pada umumnya ditemukan bahwa tidak semua kegiatan yang terdapat dalam renja secara konsisten memperoleh alokasi anggaran dalam DPA. Penyebab inkonsistensi dapat berupa: komitmen organisasi, intervensi legislative, lemahnya kapabilitas perencana serta seringnya terjadi mutasi para perencana.
- 1.5.2. Bentuk-bentuk kreativitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah: (i) memberikan argumentasi kuat kepada legislative; (ii) membentuk tim supervisi bagi penyusun perencanaan; (iii) membuat petunjuk teknis secara internal dalam instansi; (iv) pelatihan bagi tim penyusun perencanaan; (v) melakukan rapat koordinasi dalam penentuan skala prioritas, dan (vi) Bentuk kreativitas yang menarik dilakukan oleh pemerintah Kota Makassar adalah melakukan fakta integritas dalam bentuk kontrak kinerja antara kepala SKPD dengan Walikota, antar kepala SKPD dan kepala bidang dan kepala seksi dalam lingkup SKPD.
- 1.5.3. Penetapan indikator kinerja output dan outcome untuk seluruh SKPD belum sepenuhnya dilakukan secara tepat. Ditemukan masih banyak kegiatan dalam RKA/DPA belum tepat penetapan indikator kinerja output dan outcome.

- 1.5.4. Pengembangan model konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah model konsistensi perencanaan dan penganggaran yang berbasis indikator kinerja. Struktur konsistensi perencanaan dan penganggaran tetap mengacu pada Peraturan pemerintah seperti UU SPPN, PP 08/2008 dan Permendagri 54 Tahun 2010. Pengembangan modelnya adalah memberikan penekanan pada keterkaitan substansi/isi dari masing-masing dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja.

1.6. Rekomendasi

- 1.6.1 Tidak semua SKPD memiliki dokumen perencanaan secara lengkap sebagaimana diamanatkan oleh UU No.25 tahun 2004 dan PP 08/2008. Untuk itu, diharapkan kepada pemerintah daerah untuk mengikuti peraturan-peraturan pemerintah, jika perlu pemerintah daerah dapat memberikan sanksi bagi SKPD yang tidak mempunyai dokumen perencanaan lengkap.
- 1.6.2 Faktor penyebab inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran lebih banyak disebabkan oleh komitmen organisasi dan legislatif. Oleh karena itu, kontrak kinerja dalam satu organisasi perlu dilakukan. Selain itu, sinergitas antara pemerintah dan legislative harus tercipta untuk mencapai tujuan bersama. Penyebab lainnya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran adalah kualitas aparat perencana belum optimal terutama dalam merumuskan substansi perencanaan secara konsisten dengan penganggaran sehingga dibutuhkan peningkatan *skill* aparat perencana melalui berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan (diklat).
- 1.6.3 Ditemukan masih banyak SKPD menetapkan indikator kinerja *output* dan *outcome* belum tepat, sehingga diperlukan pelatihan kepada aparat pemerintah daerah tentang cara menetapkan indikator kinerja *output* dan *outcome*.

Daftar Pustaka

- Alm, James, and Sri Mulyani, (2004). Decentralization and Local government Borrowing in Indonesia. In *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia. The Big Bang Program and Its Economic Consequences. Studies in fiscal federalism and State-Local Finance*. Alm, James, Martonez-Vazquez, and Sri Mulyani. Series Editor: Wallace E. Oates. Cheltenham, UK* Northampton, MA. USA. Edward Elgar Publishing Limited.
- Ahmad, Khatmah, 2006. Evaluasi Konsistensi Perencanaan dan Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Mamuju. Thesis Tidak dipublikasikan
- Blocher, Edward J. Chen Kung H, Cokins Gary, Lin Tomas W. 2005. Cost Management. A strategic Emphasis, Third Edition. MC Graw-Hill, New York.
- Dokumen Perencanaan dan Penganggaran SKPD sampel di Kabupaten Sinjai, Bantaeng dan Kota Makassar
- Hasan Basri dan Adolf Z.D.Siahay. 2006., Potret Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pelayanan Publik. Penerbit: Pustaka Refleksi. Makassar
- Hofman, Bert and Fengler, Wolfgang (2009). Man

- aging Indonesia's Rapid Decentralization: Achievements and Challenges. In *Decentralization Policies In Asian Development*. Ichimura, Shinichi and Bahl, Roy. World Scientific Publishing Co.Pte.Ltd. Singapore
- Mentzer, John T and Kondrad, Brenda Ponsford, 1991. An Efficiency/Effectiveness Approach to logistics Performance Analysis. *Journal of Business Logistics* Vol 12(1).
- Mohammad Khusaini., 2006., *Ekonomi Publik Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Ekonomi*. BPFE Unibraw.
- Nursini, 2008. *Desain Penguatan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam Peningkatan Efektifitas Pengeluaran dan Pelayanan Publik di Kabupaten Sidrap Sulawesi Selatan*. Bulletin Penelitian UNHAS
- Nursini dan Tawakkal, 2009. *Peningkatan Kinerja Manajerial aparatur pemerintah daerah dalam Era Otonomi dan Desentralisasi*. Tidak dipublikasi
- , 2009. *Desain Penguatan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam peningkatan pengelolaan keuangan Studi pemerintah kabupaten Bantaeng Sulawesi Selatan*. Tidak dipublikasi
- Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah . Penerbit Fokus Media. Bandung
- Permendagri No.54/2010 tentang Pelaksanaan PP 08/2008 tentang tatacara dan tahapan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dan evaluasi perencanaan pembangunan daerah
- Permendagri No 59/2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah
- Peraturan Pemerintah No 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No.08 tahun 2008 tentang tatacara dan tahapan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dan evaluasi perencanaan pembangunan daerah
- Peraturan Pemerintah No.06 tahun 2008 tentang evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom
- Rini Oktavianti, 2009. *Analysis Consistency Planning and Budgeting on Basic Education (9 years Basic Education and Junior High in Kabupaten Solok Selatan*. <http://www.syafrimaaruf.blogspot.com/2008/11/analysis-consistency-planning-and.html>.
- Rutiana D. Wahyuningsih, Mulyanto, 2007. *Studi Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran..* Retrieved: internet 8 Oktober 2009.
- Surat Edaran No 050/2005/SJ tanggal 11-8-2005 tentang Petunjuk Penyusunan Dokumen RPJPD dan RPJMD
- Undang-Undang No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

